联 合 国 S/PV.6407



安全理事会

第六十五年

临时逐字记录

第六四〇七次会议

2010 年 10 月 21 日星期四上午 10 时举行
纽约

主席：	鲁贡达先生	（乌干达）
成员：	奥地利	迈尔-哈廷先生
	波斯尼亚和黑塞哥维那	巴尔巴利奇先生
	巴西	维奥蒂夫人
	中国	王民先生
	法国	阿罗德先生
	加蓬	伊索兹-恩贡代特先生
	日本	西田先生
	黎巴嫩	萨拉姆先生
	墨西哥	普恩特先生
	尼日利亚	阿米耶奥弗利先生
	俄罗斯联邦	丘尔金先生
	土耳其	阿帕坎先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	马克·莱尔·格兰特爵士
	美利坚合众国	迪卡洛夫人

议程项目

索马里局势

10-59577 (C)





上午 10 时 15 分开会。

通过议程

议程通过。

索马里局势

主席(以英语发言)：我谨通知安理会，我收到了索马里代表的来信，他在信中要求邀请索马里过渡联邦政府外交部长参加对该项目的审议。按照惯例，并征得安理会同意，我提议根据《宪章》有关规定和安理会暂行议事规则第 37 条，邀请索马里过渡联邦政府外交部长参加对该项目的审议，但无表决权。

没有人反对，就这样决定。

应主席邀请，易卜拉欣先生(索马里)在安理会议席就座。

主席(以英语发言)：我谨代表安理会向索马里过渡联邦政府外交部长优素福·哈桑·易卜拉欣先生阁下表示热烈欢迎。

根据安理会先前磋商中达成的谅解，我认为安全理事会同意按照其暂行议事规则第 39 条，向非洲联盟委员会和平与安全专员拉姆丹拉·拉马拉先生阁下发出邀请。

就这样决定。

我请拉马拉先生在安理会议席就座。

安全理事会现在将开始审议其议程上的项目。安全理事会是根据其先前磋商中达成的谅解开会的。

我欢迎秘书长潘基文先生阁下与会，我请他发言。

秘书长(以英语发言)：感谢你给我这个机会就这一迫切挑战在安理会发言。

索马里局势依然脆弱，但存在着希望曙光。尽管过渡联邦政府最近发生内部分裂，但该政府仍致力于和平与和解。总统任命了新总理，我敦促议会予以批准，以便使新政府能够毫不拖延地就位工作。

政府还在建立安全部门机构。它正在对反叛分子发动进攻，并收复了原先由叛军占领的一些主要城市。有报道称居民摘下了贝莱哈沃镇悬挂的青年党旗帜，升起了索马里国旗，这表明索马里人民渴望和平与安全。

这些行动——一些是具体的，另一些则更多具有象征意义，包括摩加迪沙电台恢复广播和一些重要建筑物得到恢复——表明政府决心与国际社会合作来实现这些愿望。

与此同时，目前的各种障碍都是众所周知的。有 200 万人需要紧急援助，其中包括自 2007 年以来一直在该国境内流离失所的 140 万人。该国部分地区的持续不安全和冲突状况正在吸引外国极端分子。这不仅对索马里，而且也对该地区、整个非洲大陆及其以外地区，构成了威胁。我们都已看到，当恐怖分子和其他人利用一个国家的脆弱性建立避风港时，会发生什么情况。

支持过渡联邦政府及其和解努力以及打击极端主义势力，将是一段漫长的路，但如果国际社会要有所作为，就必须立即采取行动。联合国将继续努力在以下四个关键领域实现吉布提和平进程的政治目标。

首先，联合国必须支持过渡联邦政府与仍然未加入和平进程的人进行接触和实现和解的努力。为了维持这些努力，我的特别代表奥古斯丁·马希格一直在定期访问摩加迪沙和该地区各国。在他的领导下，联合国索马里政治事务处(联索政治处)正在鼓励与已经放弃暴力但仍置身于吉布提政治进程之外的实体进行对话。

其次，它必须支持过渡联邦政府完成《过渡联邦宪章》中概述的优先事项，特别是就宪法进行协商。按照国际联络小组 9 月 27 日在马德里会议上提出的建议，过渡联邦政府已同意编制一份载有优先全面战

略、政治目标及剩余过渡期时间表的路线图。联索政治处将为这一进程提供协助。

第三，它必须促进执行过渡联邦政府与其他地区当局达成的协议。为有效确保这一进程的展开，我们正在加强我们在邦特兰和索马里兰的政治存在。

第四，它必须发展正常运作的国家机构。除了在索马里境内举行更多高级别委员会和联合安全委员会会议，联索政治处和国家工作队将重点加强各部委的能力。

在上述各领域，联合国将继续采用“轻足迹”做法，以便更接近索马里人民和当局。我们也将根据我关于整合联合国行动的政策，确保联合国的努力得到良好协调。正如我在最近提交安全理事会的报告(S/2010/447)中指出的那样，在未来的几个月，我打算向安理会提出关于统一联合国派驻的建议，供其审议。

我赞扬非洲联盟(非盟)及其驻索马里特派团(非索特派团)努力协助过渡联邦政府开展安全和军事方面的努力。联合国非索特派团支助办事处一直为联合国非索特派团提供重要后勤支持，使其成为一个装备更好的部队。拉马姆拉专员稍后在作通报时将指出，非索特派团军事战略的宗旨是协助过渡联邦政府建立专业的安全部门机构，实施它与其他团体和机构达成的协议，创造人道主义空间，并向民众提供基本服务。这个战略是对索马里整体政治战略的充分支持和补充。

然而，为了使联合国非索特派团成为更加有效的合作伙伴，需要进一步提供国际帮助。在我最近向安理会提交的报告中，我已表示关切继续对特派团产生不利影响的巨大资源缺口。为了解决缺乏可预测和充足资金的问题，目前已进行广泛协商，特别是主管政治事务和外勤支助的两位副秘书长上个月联合召开了安全理事会成员、主要捐助方及其他伙伴的非正式会议。在我于大会一般性辩论期间召集举行的小型首脑会议上各位的发言中以及在安理会代表团最近访问非洲期间，联合国非索特派团的资金筹措问题也是一个突出的话题。

经过这些协商，非洲联盟委员会主席的报告现已摆在安理会面前。报告中呼吁为非索特派团提供大量的额外支助，以联合国会员国分摊款项方式为它提供资金。

我鼓励安理会作出必要的大胆和果敢决定，以加强联合国非索特派团更有效执行其任务的能力。安全理事会可考虑按照平主席在报告中概述的阶段，逐步增加援助。这种办法将使得能够定期审查联合国所提供额外援助的影响。我的特别代表正在与非盟和政府间发展管理局密切合作，以确保军事战略与《吉布提协议》所述的国际社会的政治目标保持一致。

我呼吁索马里当局也要相应地加强努力，团结一致应对极端主义威胁。过渡联邦政府也必须开始向索马里人民提供更好的服务，向安全部队支付工资，并建立自己的安全部门机构。国际社会在这方面的支持是至关重要的。

要在一个陷入冲突已长达二十年的国家里实现和平，需要持续的努力和长期的战略。我要感谢为这一目标作出贡献的所有各方：非洲联盟驻索马里特派团、部队派遣国、索马里的邻国以及已经在支持索马里及和平进程上展现巨大承诺的会员国。

主席(以英语发言)：我感谢秘书长的发言。

我现在请拉马姆拉先生发言。

拉马姆拉先生(以英语发言)：主席先生，我谨以非洲联盟(非盟)委员会及其主席让平先生的名义，并代表包括委员会主席特别代表以及非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)团长布巴卡尔·迪亚拉大使和非索特派团部队指挥官 Nathan Mugisha 少将在内的我所率领的代表团成员，热烈赞扬你组织本次会议。本次会议是在潘基文秘书长 9 月 23 日于纽约召集举行小型首脑会议之后召开的，它进一步证明联合国决心保持目前寻求持久解决索马里危机的势头。

我们赞扬秘书长继续关注和努力处理索马里局势，赞扬他今天上午在安理会作了内容丰富和具有前瞻性的发言。他的发言确实反映出他继续坚定致力于持久地结束索马里人已经承受了二十年的苦难。的确，整个国际社会都必须作出这样的坚定承诺，这一点无需多加强调。索马里人民长期遭受的苦难和索马里局势对区域稳定和国际和平与安全所构成的威胁日益加剧，不能允许这种情况继续下去了。

安全理事会今天的会议是在非盟和平与安全理事会第 245 次会议，即 10 月 15 日于亚的斯亚贝巴召开的部长级会议举行了一个星期之后举行的。会议提供了一个机会，可借以深入审视索马里局势并作出影响深远的决定。我们相信，及时执行会议所作的决定，将有助于扭转当地局势，协助索马里人民在他们饱受战争蹂躏的国家的历史上开始更加和平的新篇章。

索马里目前的事态发展众所周知。不过，我要简单概述一下和平与安全理事会举行会议的背景，并着重谈谈政治、安全以及人道主义方面的问题。

第一，过去几个月来，由于过渡联邦机构没有能力有效履行其根据《过渡联邦宪章》和吉布提和平进程承担的义务，政治局势遇到挑战。这主要是由于过渡联邦机构领导层内部争权夺利现象此起彼伏、反复出现，其结果是缺乏凝聚力。这种状态导致奥马尔•阿卜迪拉希德・阿里・舍马克总理于 9 月 21 日辞职。非洲联盟注意到，谢赫・谢里夫・谢赫・艾哈迈德总统已任命一位新总理。我们期待索马里早日组建一个有代表性的内阁并迅速完成议会确认进程。

第二，摩加迪沙和索马里其余地区——中南地区——的安全局势仍是不可接受的，这体现在该国持续存在暴力和其它令人发指的行径，例如，叛乱分子和“青年党”、“伊斯兰党”等恐怖团体在外国势力的积极支持下，继续对索马里人民、过渡联邦机构以及非索特派团进行迫击炮袭击、暗杀和自杀式炸弹袭击。非洲联盟感到非常关切的是，索马里的不安全局势正向整个区域蔓延，2010 年 7 月 11 日发生在坎帕拉的可鄙炸弹袭击事件便是明证。

第三，人道主义状况令人极感关切，其特点是：人道主义工作人员和机构持续受到“青年党”和“伊斯兰党”的袭击，它们的准入受到限制，而且资金不足。

在审视索马里局势时，非洲联盟和平与安全理事会的指导准则是：索马里和国际社会采取有效和协调行动具有紧迫性。特别是，和平与安全理事会坚信，这一局势需要在三个层次采取行动。

第一层次涉及索马里人自己。确实，索马里人，特别是他们的领导人对恢复国家的和平、安全与稳定负有首要责任。正因如此，和平与安全理事会大力促请过渡联邦机构领导人和其它所有利益攸关方展现出无私的领导力、决心和团结一心。如果不采取这种姿态，那么，不管有多少外部援助，都无法有效扭转索马里的局势。

再说得具体一点，考虑到过渡时期将在 2011 年 8 月 20 日结束，和平与安全理事会恳请索马里过渡联邦机构做以下工作：第一，确保过渡联邦议会确认新总理并组建新政府；第二，根据吉布提和平进程，制定一项有关管理过渡时期剩余时间段的路线图，要列出明确的政治、安全和重建等优先事项；第三，迅速完成尚待完成的过渡任务，特别是制宪进程；第四，继续本着包容各方的精神向所有爱好和平的索马里人伸出联络之手，同时铭记，吉布提和平进程仍是索马里和平与和解的唯一基础；第五，立即核准国家安全与稳定计划草案和安全部门评估报告。

第二层次涉及非洲联盟。没有非洲大陆和整个国际社会的全力支持，索马里人的努力就不会取得成功。尽管索马里局势需要调集的资源和资产超出了非洲联盟的能力范围，但我们这个非洲大陆的组织不能推卸我们对索马里的责任，不能让索马里人民失望。非洲联盟和政府间发展管理局(伊加特)将继续竭尽全力发扬光大迄今取得的成就，在索马里人力争永远结束祸害他们国家 20 年的冲突和暴力过程中，支持他们。特别是，非洲联盟今后几个月的行动将集中在以下方面。

第一，我们将把重点放在支持和平进程上，其中包括管理过渡时期的剩余时间，并且向所有爱好和平的索马里人伸出联络之手。

第二，我们将集中力量加强非索特派团，把特派团军事部分的兵力增加到 2 万人，警察部分增加到 1 680 人。在增加兵力的同时将优化特派团的装备。此外，非索特派团的文职部分将得到实质性的加强。

第三，我们将致力于动员国际社会，以便国际社会能够充分发挥其作用。任命加纳前总统杰里·约翰·罗林斯担任非洲联盟索马里问题高级代表无疑将在这方面注入新的动力。

第三层次关系到国际社会，特别是联合国。显然，尽管我们赞赏迄今所提供的支助，但非洲联盟坚信，国际社会需要作出更多努力，以应对索马里目前局势带来的挑战。具体而言，和平与安全理事会部长级会议已促请联合国安全理事会采取以下行动。

第一，促请安理会批准新核定的非索特派团兵力。

第二，促请安理会核准得到加强的支助非索特派团一揽子方案，在新核定兵力的基础上由联合国分摊会费资助，同时解决报销特遣队自有装备，包括小型和大型装备费用以及按照联合国标准支付部队津贴的需要，以确保为特派团提供充分、可预见和持续的支助。此外，无论在索马里境内，还是在索马里境外，都应当按照需要向特派团提供此种支助。

第三，应非洲联盟和伊加特的请求，我们促请安理会对索马里实施海上封锁和划定禁飞区，以制止外国战斗人员进入该国，阻止为索马里境内武装团体运送武器和弹药的飞机通行，因为正是这些团体对袭击过渡联邦政府、非索特派团和索马里民众负有责任。在这方面，安全理事会不妨考虑，要求参与索马里沿海海上行动的各国政府和组织，在得到安理会授权的情况下，向非索特派团提供更直接和具体的行动支助。

第四，促请安理会确保有效执行对所有阻碍索马里和平和解进程者的制裁。

第五，促请安理会以综合办法处理索马里沿海海盗问题，以有效处理根本问题和影响索马里人民生计和福祉的其它同样严重的威胁，特别是非法捕渔和在索马里沿海倾倒有毒物质和废料的问题。

最后，促请安理会重申其承诺，通过非索特派团的换盔，于适当时候在索马里部署一个联合国维和行动，并为这一部署规定一个时间表。

索马里今天处于十字路口。尽管实地的局势非常严峻，索马里过渡联邦机构面临众多挑战，尤其是在内部凝聚力和有效性方面的挑战，但是我们不应忽视实现索马里和平的机会。经过 20 年的冲突和动乱，索马里人民渴望和平。此外，今天各方更加认识到索马里当前局势对国际和平与安全构成的严重威胁，其证明就是海盗现象，以及更为显著的 2010 年 7 月的坎帕拉恐怖爆炸事件。

国际社会可以决定推行其目前的政策，进行有限的参与和采取半心半意的措施，错误地希望局势会得到控制，并且继续把和平的存在作为部署联合国行动和对索马里局势的稳定作出更大贡献的先决条件。

但是，国际社会也可以决定，它应当加强努力，铭记它对索马里及其人民的责任和义务，以及必须使深受欢迎的保护责任的概念获得具体的含义，并且迫切需要应对当前局势对国际和平与安全构成的威胁。我们非洲联盟深信，这是正确的行动方针，并且现在就要采取行动，希望 2010 年，即非洲和平与安全年，将真正为索马里人民带来正常生活的祝福。

因此，我们吁请安全理事会同非洲联盟一起迎接挑战，果断响应索马里人民绝望的求救呼吁。

主席(以英语发言)：我现在请索马里过渡联邦政府外交部长优素福·哈桑·易卜拉欣先生阁下发言。

易卜拉欣先生(索马里)(以英语发言)：主席先生，我借此机会感谢你召开有关索马里问题的本次会

议，并让我们参加讨论。我也谨感谢你以出色的方法，为安全理事会的工作提供便利。与此同时，我谨感谢秘书长、秘书处以及双边、多边和非政府组织，在非常艰难的过去 20 年里，以各种方式协助索马里。我们特别感谢非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)、非洲联盟以及兄弟国家乌干达和布隆迪英勇地站在我们一边并作出牺牲。

我今天在安理会的发言分为三部分。第一部分将设法从适当角度说明索马里和过渡联邦政府的立场。第二部分将说明我们充分支持非洲联盟的立场，第三部分是我向安全理事会提出的关于索马里前进道路的一些建议。

鉴于媒体对索马里的普遍消极的报导，并且为了增加对索马里人民和过渡联邦政府的困境的了解，我想花几分钟时间谈谈我们讨论的背景情况，但不为没有必要的细节而赘言。不言而喻，当局势的发展不尽人意时，很容易出现相互指责的情况。我想这是人之天性。

我们认为，1990 和 1991 年索马里发生的情况，是现代史上绝无仅有的灾难。我们索马里人称它为“burbur”，字面意思是“分解”或“崩溃”。在 20 年的军事统治之后，政权突然瓦解，没有任何权力移交。统治者——亦即独裁者——在对手兵临城下之际一走了之。他逃到一个偏远的边界地区，他的祖籍老家。接下来的情况有历史记载。在法律和秩序崩溃之后发生了可怕的情况，但避免了更糟糕的局面。为了便于讨论，让我们想象一下——但愿不至如此——自己的国家陷于同样境地。我相信，后果将不堪设想。

我认为，索马里过去 20 年的历史并非只是厄运和悲观。关于索马里的报导集中在首都摩加迪沙，在这一时期的多数时间里，那里的情况确实不妙。但是，索马里不限于摩加迪沙。一些地区的局势相对宁静。少数冒险进入这些地区的记者发现兴隆的城镇，尽管没有中央政府，那里的当地商人同海外亲戚一道，建立起了诊所、学校，提供电话服务，并供应电和自来水。看到私营部门进入传统上政府参与的许多领域毫不奇怪。即便在摩加迪沙，可以找到私营电台、电视台、新旅馆和网吧。

我认为，这证明了索马里人民的复原力。此外，由于银行系统同中央政府一道垮台，一个平行的国内银行系统平地而起，并且仍在运作。一名海外索马里人可以在 48 小时内向索马里最偏远地区的亲戚寄送例如 50 美元，即便当时正在发生战斗。这是通过由索马里人经营的为索马里人服务的汇款机构做到的。令许多人惊讶的是，因为非正规银行部门仍然对索马里先令有信心，该国货币依然坚挺。

我要简单谈谈过渡联邦政府遭遇的到底是什么样的对手。在吉布提和平进程期间和之后，为了促进和解作出了种种努力，但是这些信奉外来意识形态并获得外部支持的极端分子，对于对话或和平解决冲突毫无兴趣。他们用武力夺取过渡联邦政府当时的所在地拜多阿镇。过渡联邦政府一在摩加迪沙成立，他们便决定通过政变推翻它。从那以来，他们毫不留情地使用暴力达到其摧毁生命、财产、过渡联邦政府和非索特派团的目标。

可以说，在这种情况下，过渡联邦政府的存在本身显然就是有益的。最近，前总理认为他宜辞职，以便让过渡联邦政府能够继续向前迈进。这可被视为民主和施政方面的一个举动。现在，我们已有一位新总理，预计他很快会得到议会认可，不久将组建一个新的政府。

我要重申，索马里人民和过渡联邦政府充分意识到，稳定国家局势的首要责任在于他们自己。其他人只能提供帮助。我们珍视我们的主权、政治独立、统一和领土完整。过渡联邦政府将在剩余任期内作出一切必要努力，以稳定国家局势，执行《过渡联邦宪章》所规定的路线图。在这方面，我们希望，联合国秘书长将能够重新审视拟订其关于联合国与非洲联盟等区域集团合作的构想所需的时间——他报告中提出的时间是六个月。

我现在要提到指导关于索马里局势的讨论的两份重要文件。《非洲联盟公报》和联合国秘书长的报告(S/2010/447)均叙述了索马里的局势。事实上，我们现在仍然处于危急局势之中，这是鉴于以下几个方面：第一，总体安全局势及其对索马里人民、索马里邻国和世界其他国家的影响；第二，极为可悲的人道主义局势；第三，亚丁湾和印度洋海盗活动的增加和威胁；第四，基地组织、外国战斗人员、极端分子、破坏分子、怠工者和奸商所助长的恶毒恐怖主义和极端主义现象；第五，国际和平与安全面临的明显威胁。

我现在要着重表示，我完全赞同非洲联盟和平与安全理事会 2010 年 10 月 15 日发表的《非洲联盟公报》，该公报已提供给安全理事会所有成员。特别是，过渡联邦政府欢迎非洲联盟呼吁安全理事会作出它根据所担负的维护国际和平与安全方面首要责任而必须立即作出的决定：第一，核可非洲联盟提出的有关新部队兵力的建议，即：使非洲联盟部队兵力达到 2 万人，并配备必要的空中和海上能力，此外为特派团配备一个得到加强的由 1 680 人组成的警察部分，其中包括 560 名警务专家，8 个各有 140 人的建制警察单位和一个得到加强的民事部分；第二，批准得到加强的对非索特派团一揽子支助方案，根据新批准的部队兵力，通过联合国分摊会费提供资金，同时保障偿付特遣队所拥有装备——包括小型和大型装备——的费用，并以联合国津贴标准支付部队官兵津贴，确保非索特派团得到足够、可预见和可持续的支助。此外，非洲联盟和平与安全理事会请求根据需要，在索马里境内外向非索特派团提供这种支助。

我现在要谈谈安全理事会在处理索马里境内紧急局势方面的作用。众所周知，安全理事会对维护国际和平与安全负有首要责任，有义务根据《联合国宪章》第八章，在涉及维护国际和平与安全的问题上与区域和次区域组织合作。这种合作可以增强集体安全。我们认为，非洲联盟正在要求使这种合作富有效力。

此外，我们希望，安全理事会将以下列方式答复对安全理事会未采取与索马里境内紧急局势相称的适当措施感到不解的各国政府、人民、机构和组织：第一，作出与非洲联盟在诸多场合——包括在非洲联盟和平与安全理事会 2010 年 10 月 15 日会议上——核可的各项决定相一致的决定；第二，表明安理会充分意识到，索马里局势极为紧迫，确实对国际和平与安全构成威胁；第三，重申安理会优先注重缔造和平、维持和平与建设和平的承诺和政治意愿；第四，表示决心在部署联合国维和人员方面坚持统一标准并做到连贯一致；以及第五，使国际社会坚信，安理会已做好在必要时采取果断和紧急行动的准备。

最后，我谨对我所认为的索马里危机的解决办法，作如下概括：第一，尽管存在巨大障碍和困难，但过渡联邦政府显然将努力进行自我组织，认真改进自身运作；第二，必须大力加强索马里安全部门，包括索马里军队和警察，使它们能够在索马里全国各地建立法律和秩序；第三，必须加强非索特派团，解决偿付部队派遣国费用、同等支付士兵津贴和提供资金等紧急问题，并使该特派团能够立即执行其第一阶段任务规定。安全理事会还必须核可非洲联盟提出的关于新兵力和修订后合作概念的要求。

我认为，如果我们走上述这条路，我们就会取得有意义的结果，世界就会变得对所有人都更为美好。

最后，我要告知安理会所有成员和秘书长，总统最近已任命一位新总理，现在正等待议会核可。我们期待着新总理内阁及早组成。政府承诺将履行过渡联邦政府各项义务：第一，保持目标协调一致；第二，处理索马里国内安全问题，动员索马里人民和索马里部队在非索特派团和国际社会坚定支持下打败极端分子，扭转摩加迪沙安全局势。我们都知道，能够最有效保卫自己国家的莫过于本国人民。因此，我们请求安理会向我们提供援助，支持我们组建我们的警察和军队，以使我们能够有效应对我们国内的极端主义，包括恐怖主义和海盗活动。

主席(以英语发言)：我感谢易卜拉欣外长的发言。根据安理会先前磋商中达成的谅解，我现在请安理会成员在一次非公开会议上继续讨论这个问题。

上午 11 时散会。